



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Retten til revalidering

Klausen, John

Published in:
Juristen

Publication date:
2023

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Klausen, J. (2023). Retten til revalidering. *Juristen*, 2023(3), 95-108.
<https://www.jurabibliotek.dk/view/journals/jur/2023/3/article-p95.xml>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Retten til revalidering

Af professor, ph.d. John Klausen, Juridisk Institut, Aalborg Universitet

Revalidering har været en af de centrale indsatser i dansk socialpolitik i mere end et halvt århundrede. Anvendelsen er dog faldet kraftig gennem de seneste 20 år, uden at tildelingsbetingelserne er ændret. Derimod er variationerne i den kommunale brug af revalidering steget markant. Ankestyrelsen har som rekursmyndighed gennem offentliggørelse af principmeddelelser skærpet praksis for tildeling af revalidering. Artiklen fokuserer på retsgrundlaget og inddrager også Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis, som er undersøgt med støtte fra Helsefonden.

1. Indledning

Det fremgår af beskæftigelsesindsatslovens § 142,¹ at revalidering er en ordning for personer med begrænsninger i arbejdssevnen, når øvrige beskæftigelsesrettede indsatser ikke er tilstrækkelige til, at personen kan bringes til at forsørge sig selv. Revalidering skal sikre, at personen kan fastholdes eller komme ind på arbejdsmarkedet, så personens mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.

Tildelingsbetingelserne for revalidering fremgår nu af beskæftigelsesindsatsloven men er en videreførelse af de tidligere regler i aktivloven² med sproglige justeringer.³ Tildelingsbetingelserne for at få hjælp til revalidering er uændrede fra bistandslovens ikrafttræden i 1976 til i dag, jf. nedenfor.

Brugen af revalidering er faldet drastisk igennem en årrække. I 2004 modtog 30.499 personer hjælp til revalidering, i 2012 var antallet faldet til 14.638 og i 2022 til 2.642 personer.⁴ Støttmulighederne i den almindelige lovgivning er blevet forbedret, herunder også mulighederne i den almindelige beskæftigelsesindsats. Dette kunne være en forklaring, men ændringerne er primært sket for ca. 20 år siden og kan kun forklare et mindre fald. Beskæftigelsesindsatsloven er fra 2003,⁵ og de forbedrede muligheder i SU-lovgivningen for enlige forsørgere og for handicappede er fra 2004.⁶

De kommunale variationer er meget store. Der var i 2022 mere end 20 gange flere revalidender pr. indbygger i eksempelvis Hjørring, Sønderborg og Lolland Kommune end i Randers, Furesø og Skive Kommune. Endvidere har

en række kommuner,⁷ reelt afskaffet revalidering (0-2 personer er påbegyndt revalidering i 2020, 2021 og 2022).⁸

Den daværende regering igangsatte i 2013 en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, herunder en evaluering af revalideringsordningen i 2015.⁹ Evalueringen viste, at der er betydelig forskel i kommunernes anvendelse af revalideringsordningen. Der var samtidig ingen klare sammenhænge mellem kommunens anvendelse af revalideringsordningen og kommunens baggrundsvilkår, såsom kommunens indbyggertal, økonomiske rammevilkår og erhvervs-mæssige strukturer. En af hovedkonklusionerne var, at der er "betydelig forskel i kommunernes fortolkning af regelgrundlaget og i forlængelse heraf deres praksis for tilkendelse og udmåling af revalideringsordningen. For den enkelte borger betyder denne forskel, at der er et stort element af tilfældighed over, om man tilkendes revalidering eller ej, hvilket bl.a. afhænger af ens bopælskommune. Dette må siges at være et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem."

I 2020 fik Det kommunale tilsyn – Ankestyrelsen en henvendelse om, at Randers Kommune tilkender markant færre revalideringer end de kommuner, som den på området kan sammenlignes med.¹⁰ Ankestyrelsen fandt, "at vi på baggrund af jeres henvendelser ... sammenholdt med vores datagrundlag for kommunen ikke har fundet anledning til at rejse en tilsynssag. Vi bemærker i den forbindelse, at vores data viser, at Ankestyrelsen i perioden 2017 til 2019 har behandlet fire sager om revalidering fra Randers Kommune. Kommunen har i alle sagerne foretaget en konkret vurdering, og de er blevet stadfæstet af Ankestyrelsen."

Ankestyrelsen har i 2020, 2021 og 2022 realitetsbehandlet 304 klagesager vedrørende revalidering efter beskæftigelsesindsatslovens §§ 142-148. 1 sag blev ændret, og 2 sager blev hjemvist, hvilket er en omgørelsesprocent på under 1. Til sammenligning var omgørelsesprocenten af Ankestyrelsens behandling af samtlige sager på social- og beskæftigelsesområdet i 2020 – 29 pct., i 2021 – 26 pct. og i 2022 – 30 pct.¹¹ Omgørelsesprocenten er markant lavere på revalideringsområdet end på alle øvrige områder indenfor social- og beskæftigelseslovgivningen.

1. Jf. lovbek. nr. 701 af 22. maj 2022.

2. Jf. lovbek. nr. 981 af 23. september 2019.

3. Jf. L 209 2018-19, alm. bem. pkt. 2.21.2.2 og bem. til § 142.

4. Jf. Jobindsats.dk – Jobindsats.dk er Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings statistikbank.

5. Jf. lov nr. 419 af 10. juni 2003.

6. Jf. lov nr. 1225 af 27. december 2003.

7. Eksempelvis Egedal, Syddjurs og Vesthimmerland Kommune.

8. På grund af anonymiseringen af data i Jobindsats.dk er det ikke muligt at afgøre, om det har været 0, 1, eller 2 revalidender.

9. Jf. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Evaluering af revalideringsordningen, marts 2015. Rapport udarbejdet af Rambøll.

10. Jf. J.nr. 20-2971.

11. Jf. Ankestyrelsens ankestatistik, www.ast.dk.

Formålet med artiklen er at afklare, hvordan det har været muligt, at mange kommuner stort set har afviklet revalideringsordningen mens ordningen fortsat anvendes af andre. Revalidering har været en individuel rettighed, hvor kommunen er forpligtet til at yde revalideringshjælp, når tildelingsbetingelserne er til stede, og kommunens afgørelse om revalidering kan indbringes for Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, se i øvrigt nedenfor om revalideringsbestemmelsens baggrund. Revalideringsordningen har reelt udviklet sig til et beskæftigelsespolitisk instrument, hvor det er op til den enkelte kommune at vurdere, hvornår denne form for hjælp kan være hensigtsmæssig. Denne udvikling er dog ikke sket via en traditionel lovgivningsproces i Folketinget.¹²

Artiklen tager udgangspunkt i den gældende lovgivning, der er vedtaget af Folketinget med sædvanlig inddragelse af forarbejder m.m. Da revalidering er subsidiær i forhold til støttemuligheder efter andre regler, inddrages i et vist omfang disse andre regler. Kommunens afgørelser om ret til revalidering kan påklages til Ankestyrelsens beskæftigelsesudvalg, og Ankestyrelsens praksis er dermed en bindende retskilde for kommunerne. Ankestyrelsen har gennem de sidste 25 år udsendt et stort antal Principmeddelelser (tidligere "Principafgørelser" og "Sociale Meddelelser"). En række af disse meddelelser er blevet kasseret og erstattet af nye, andre er kasseret med henvisning til, at de ikke længere har vejledningsværdi, og andre igen med henvisning til, at der er kommet ny lovgivning. Ankestyrelsen har med kassationen af principmeddelelser og udsendelse af nye ændret praksis for vurderingen af, om en person er berettiget til revalidering. Ankestyrelsen har også kasseret principmeddelelser med eksplicit henvisning til, "at praksis på området sidenhen er skærpet".¹³

Ud over Ankestyrelsens offentliggjorte principmeddelelser inddrages også Ankestyrelsens ikke offentliggjorte afgørelser. Alle sager, hvor Ankestyrelsen i 2020 og 2021 har truffet afgørelse i klagesager efter beskæftigelsesindsatslovens §§ 142-148, er gennemgået med henblik på belysning af praksis for berettigelse til revalidering – ca. 200 sager.¹⁴

2. Revalideringsbestemmelsens baggrund

Kriterierne for at bevilge hjælp til revalidering efter aktivloven fra 1998 var uændrede i forhold til den tidligere bistandslovs § 43, stk. 1,¹⁵ bortset fra at begrebet *erhvervsevne* blev erstattet med *arbejdsevne*, se nedenfor om begrænsninger i arbejdsevnen. Kriterierne for at få hjælp efter bi-

12. Der findes andre ordninger i den social lovgivning, hvor det vil være op til den enkelte kommune at vurdere, hvornår en bestemt form for hjælp kan være hensigtsmæssig, jf. eksempelvis aktivlovens § 81 a om midlertidig husleje hjælp, jf. L L85 2012-13, alm. bem. pkt. 1.
13. Jf. A-27-02 og N-1-07.
14. Undersøgelsen er gennemført via aktindsigt, dels i Ankestyrelsen i alle sagernes dokumenter og dels ved udlevering af afgørelserne anonymiseret, jf. J. nr. 22-24157.
15. Jf. L 230 1996-97, bem. til § 46.

standslovens § 43¹⁶ var uændrede¹⁷ i forhold til den oprindelige § 42,¹⁸ hvor formuleringen var: "Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at klare sig selv og sørge for sin familie, kan der ydes pågældende hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling". Bestemmelsen skulle ifølge forarbejderne være så rummelig, at den omfattede alle de situationer, hvor der tidligere var ydet støtte.¹⁹ Før bistandsloven var der revalideringsmuligheder i en række forskellige sociale love.²⁰ Bistandslovens revalideringsbestemmelse blev formuleret "så elastisk, at der bliver mulighed for at anlægge en konkret behovsbedømmelse og for at ændre betingelserne for ydelse af hjælp i takt med udviklingen."²¹

Uanset at den oprindelige bestemmelse var formuleret, "kan der ydes" pågældende hjælp, skulle der ydes hjælp, hvis behovet var til stede.²² Formuleringen blev også senere ændret til "ydes",²³ der var "tale om en tydeliggørelse, således at det fremgår, at kommunerne er forpligtet til at yde revalideringshjælp, når betingelserne ... er til stede."²⁴ Også i forarbejderne til aktivloven blev det gentaget, at "kommunen har som hidtil en pligt til at tilbyde revalidering, hvis tildelingsbetingelserne er opfyldt."²⁵ Det har ikke været hensigten, at den enkelte kommune ud fra politiske og/eller økonomiske hensyn skulle kunne fastsætte egne betingelser for berettigelse til revalidering.

Det har også været forudsat, at selve vurderingen af, om en person er berettiget til revalidering, er en faglig (objektiv) vurdering. Eksempelvis blev der i forbindelse med indførelsen af (brutto-)revalideringsydelsen i 1989, under udvalgsbehandlingen stillet spørgsmål til ministeren om personkredsen. Svaret indeholdt bl.a. følgende om berettigelsen: "Det vil med andre ord sige, at der først sker en objektiv vurdering af, om en person har behov for hjælp til revalidering på grund af nedsat erhvervsevne som følge af fysisk eller psykisk handicap eller en socialt fastlåst situation ..."²⁶

3. Begrænsninger i arbejdsevnen

Der er ikke i de aktuelle forarbejder nærmere angivelse af arbejdsevnebegrebet, vurderingsgrundlaget eller krav om omfang/årsag til begrænsningerne. Med aktivloven blev begrebet erhvervsevne erstattet af arbejdsevne. Det fremgik af forarbejderne, "at arbejdsevnekriteriet bedre end erhvervsevnekriteriet dækker den vurdering, der skal foretages i forbindelse med revalidering. ... Med brugen af

16. Jf. lov nr. 853 af 20. december 1989.

17. Jf. L 30 1989-90, bem. til § 1, nr. 6.

18. Jf. lov nr. 333 af 19. juni 1974.

19. Jf. FT 1973-74, Tillæg A, sp. 188.

20. Jf. også om revalideringsbestemmelsens baggrund i John Klausen: Revalidering, 2012, kap. 1.

21. Jf. bet. nr. 664 1972, s. 59.

22. Jf. FT 1973-74, Tillæg A, sp. 188, jf. bet. nr. 664 1972, kap. IV.

23. Jf. lov nr. 853 af 20. december 1989.

24. Jf. L 30 1989-90, bem. til § 1 nr. 1 i ændringsforslaget.

25. Jf. L 230 1996-97, bem. til § 46.

26. Jf. L 30 1989-90, svar på spm. 4 (optrykt i tillægsbetænkningen).

arbejdsevnekriteriet fokuseres der på, hvad revalidenden kan eller kan bringes til at kunne.”²⁷

Med førtidspensionsreformen i 2003²⁸ blev arbejdsevnebegrebet og arbejdsevneметоден indført generelt, når kommunen behandler sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. Med reformen blev der skabt ”et entydigt socialt system uden overlapning i forhold til arbejdsevnen ...”²⁹ Det fremgik også af forarbejderne, at ”Arbejdsevnebegrebet er således defineret direkte i forhold til det aktuelle arbejdsmarked, og de krav der stilles som forudsætning for at kunne varetage konkrete arbejdsfunktioner. Dermed er »arbejdsevne« et dynamisk begreb, som forandres i takt med, at kravene til at kunne udføre konkret specificerede arbejdsopgaver ændrer sig – men også i takt med at selve arbejdsopgaverne ændrer sig fx på grund af den teknologiske udvikling.”

Det fremgår af pensionslovens § 20, stk. 2,³⁰ at det er en betingelse for afslag på førtidspension, at det må anses for dokumenteret, at pågældende med sin afdækkede arbejdsevne kan varetage konkret angivne arbejdsfunktioner eventuelt efter optræning, revalidering eller anden indsats. Ved arbejdsfunktioner forstås ifølge forarbejderne³¹ ”såvel egentlige stillingsangivelser som aktiviteter der udføres i forskellige jobs (fx montagearbejde).” Det fremgår videre: ”Forudsætter varetagelsen af den eller de beskrevne arbejdsfunktioner en forudgående indsats fx i form af revalidering, må der gives tilbud om iværksættelse af den nødvendige indsats ...” Det fremgik også, at ”Ved bedømmelsen af arbejdsevnen må der ikke tages hensyn til eventuelle strukturproblemer på arbejdsmarkedet, fx høj arbejdsløshed, men de beskrevne arbejdsfunktioner skal eksistere i rimeligt omfang på det eksisterende arbejdsmarked.”³²

Reglerne om rehabiliteringsplaner, som blev indført med fleksjob og førtidspensionsreformen i 2013,³³ erstattede arbejdsevneметоден. Det fremgik af forarbejderne, at ”Reglerne vil bygge videre på det metodiske udgangspunkt, der blev etableret ved indførelsen af arbejdsevneметоден – herunder kravene til fælles systematik i beskrivelsen af borgerens ressourcer og muligheder.”³⁴

Begrænsningen i arbejdsevnen som betingelse for revalidering er ikke i loven afgrænset nærmere, modsat fleksjob, hvor betingelsen er, at arbejdsevnen er *varigt* og *væsentligt* nedsat.³⁵ I forarbejderne til bistandsloven var det for revalidering formuleret således: ”Det er en betingelse for ydelse af hjælpen, at en væsentlig og ikke blot forbigående

ende forbedring af erhvervsevnen derved skønnes at kunne opnås, eller at *der er fare for*, at en væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen vil indtræde, hvis foranstaltningen undlades.”³⁶ (Se også nedenfor om forebyggelsesaspektet).

I Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis ses tegn på skærpet praksis. Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsen et afslag i en sag,³⁷ hvor det bl.a. bliver lagt til grund, at ”En revalidering tilkendes på baggrund af et afklaringsforløb og/eller en for-revalidering. Et afklaringsforløb og en for-revalidering er for personer med *væsentlige og varige begrænsninger i arbejdsevnen...*” I en anden sag,³⁸ hvor ansøger havde haft flere stress-belastningsreaktioner over nogle år, angiver Ankestyrelsen og kommunen som begrundelse, at ”Det er ikke lægeligt dokumenteret, at du har *en varig begrænsning* i din arbejdsevne der gør, at du ikke kan komme tilbage til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår ...”

3.1. Fysiske, psykiske eller sociale grunde

Det fremgår af forarbejderne til aktivloven,³⁹ at ”Arbejdsevnen i erhverv kan være begrænset af fysiske, psykiske eller sociale grunde, ... Fx har enlige forsørgere, der er i en fastlåst social situation mulighed for støtte til revalidering som efter de gældende regler.”

Det har også tidligere været forudsat i Ankestyrelsens praksis, at revalideringsstøtte kan ydes, hvis en person skønnes at være i en så fastlåst social situation, at støtten er nødvendig for, at pågældende kan fastholdes eller komme ind på arbejdsmarkedet. Ankestyrelsen fandt i principmeddelelse O-102-95, at en enlig forsøger, der aktuelt var i jobtilbud med løntilskud, var berettiget til revalidering. Ankestyrelsen lagde vægt på, at hun havde modtaget kontanthjælp siden 1989, at løntilskud havde været nødvendig, for at hun kunne komme i arbejde, og at ansøgningen om revalidering var støttet af den psykologiske rådgivning.⁴⁰ I principmeddelelse O-84-98 fandtes ansøger, der var blevet enlig mor midt i et uddannelsesforløb, ikke berettiget til revalidering. Ankestyrelsen fandt, ”at for at modtage hjælp til færdiggørelse af et studium i ansøgers situation, hvor der iøvrigt ikke forelå erhvervs-mæssig begrænsning, måtte det kræves, at hun var relativt tæt på studiets afslutning.” Principmeddelelserne er kasseret den 19. juni 2019 med begrundelsen, ”der er kommet nye regler på området.” Det er dog uklart, hvilke nye regler der har begrundet kassationen i 2019. Tilbudsmulighederne efter beskæftigelsesindsatsloven er fra 2003, og tillægsstipendium til enlige forsørgere blev en del af SU-systemet i 2004.

Ankestyrelsen har også i den gældende offentliggjorte praksis forudsat, at en fastlåst situation kan begrunde ret til revalidering. I principmeddelelse 16-20, sag nr. 1 (tidli-

27. Jf. L 230 1996-97, bemærkninger til § 46. Tilsvarende i vejledningen til lov om aktiv socialpolitik, jf. vejl. nr. 39 af 5. marts 1998, pkt. 231.

28. Jf. lov nr. 285 af 25. april 2001.

29. Jf. L 137 2000-01, alm. bem. pkt. 4.2.

30. Jf. lovbek. nr. nr. 527 af 25. april 2022.

31. Jf. L 137 2000-01, bem. til § 20.

32. Jf. L 137 2000-01, bem. til § 16.

33. Jf. lov nr. 1380 af 23. december 2012.

34. Jf. L 53 2012-13, alm. bem. 2.1.4.2.

35. Jf. beskæftigelsesindsatslovens § 116 og Ankestyrelsens principmeddelelser N-11-06, N-14-06, og 110-09.

36. Jf. bet. 664 1972, s. 52.

37. Jf. J.nr. 21-15998.

38. Jf. J.nr. 21-24979.

39. Jf. L 230 1996-97, bem. til § 46.

40. Jf. tilsvarende i principmeddelelse O-38-99, der er kasseret den 18. juni 2019, ”da den ikke længere har vejledningsværdi.”

gere A-4-08), havde en borger ikke ret til revalidering til at færdiggøre et universitetsstudie, som var afbrudt et år på grund af sygdom. Ankestyrelsen fandt ikke, at ansøger var i en så fastlåst situation, at det kunne begrunde, at der reelt var behov for en erhvervsmæssig revalidering, eller at der var grundlag for at yde hjælp til færdiggørelse af studiet efter revalideringsbestemmelserne. Der var lagt vægt på den gunstige prognose for helbredelse, og at der ikke var tale om en meget betydelig forlængelse af studiet.

Der synes dog at være anlagt en mere restriktiv praksis i Ankestyrelsens ikke offentliggjorte sager. Ankestyrelsen stadfæster eksempelvis i en sag,⁴¹ at ansøger ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. Ansøger har gennemført otte semestre af en videregående uddannelse på SU med handicaptillæg, men har ikke SU-klip nok til at gennemføre uddannelsen (mangler kun et semester). Ankestyrelsen "lægger vægt på oplysninger i ... fra din psykiater. Det fremgår heraf, at du er diagnosticeret med svær ADHD med indlæringsvanskeligheder. Du lider også af svær angst i form af social angst, generaliseret angst og panikanngst." Ankestyrelsen "lægger også vægt på, at dine skånehensyn over for et ustruktureret og stressende arbejdsmiljø ikke bør hindre dig i at udføre forskellige former for arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet." Ankestyrelsen foretager ikke en nærmere vurdering af behovet for at yde hjælp til færdiggørelse af studiet efter revalideringsbestemmelserne. Revalidering er tilsyneladende generelt udelukket, hvis ansøger vurderes at kunne "udføre forskellige former for arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet." I den konkrete sag giver dette dog ikke umiddelbart mening, da pågældende har modtaget handicaptillæg efter SU-loven og dermed har meget betydelige begrænsninger i evnen til at påtage sig erhvervsarbejde, se i øvrigt nedenfor om forholdet til almindelige uddannelsesordninger.

Ankestyrelsen stadfæster i en anden sag,⁴² at ansøger ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. Ansøger er en negletekniker i fyrreerne, der er enlig forsørger med mindre børn, med konstateret erhvervsrelateret, allergisk håndeksem og andre allergiske reaktioner, bl.a. vejrtrækningsbesvær. Pågældende har endvidere været længevarende sygemeldt (7 måneder) med akut belastningsreaktion i forbindelse med langvarig psykisk vold med kontakt til krisecenter og problematisk skilsmisse. Det er Ankestyrelsens "vurdering, at dine skånehensyn over for arbejde med kemikalier og arbejde med psykisk belastning ikke i sig selv medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering" Ankestyrelsen "lægger vægt på, at dine problemer med allergisk eksem kan tilgodeses ved undgåelse af allergifremkaldende stoffer i dit arbejde ... hvorfor det frarådes, at du vender tilbage til kosmetikbranchen. Vi lægger videre vægt på, at der af sagen fremgår en god prognose for den belastningsreaktion, som du er syge-

41. Jf. J. nr. 21-17072.

42. Jf. J. nr. 20-16237.

meldt med." Ankestyrelsen foretager ikke en nærmere vurdering af, om de helbredsmæssige forhold i kombination med de sociale forhold medfører en så fastlåst situation, at dette kan begrunde behov for en revalidering. De sociale forhold indgår tilsyneladende ikke i Ankestyrelsens vurdering.

3.2. Bedømmelsesgrundlag

Selve bedømmelsesgrundlaget ved vurderingen af, om en person er berettiget til revalidering, har været aktuel i en række sager behandlet af Ankestyrelsen. Spørgsmålet har været, om der kan gives afslag på hjælp til revalidering (alene) med henvisning til, at ansøger kan påtage sig andet (ufaglært) arbejde.

I principmeddelelse O-107-95 fastslog Ankestyrelsen, at revalideringsbestemmelserne ikke giver ret til revalidering på noget bestemt niveau i forhold til det tidligere, men at det altid forudsættes, at revalidering vil være den mest hensigtsmæssige løsning. Ankestyrelsen fandt ikke, at det, at ansøgeren sandsynligvis ikke ville være i stand til at få nyt arbejde inden for sit fag, men "mistede sit fag", ville være tilstrækkeligt til at berettigge ham til revalidering. Det forhold, at en ansøger har en uddannelse, som pågældende ikke længere kan bruge, giver således ikke i sig selv ret til revalidering/en ny uddannelse. Principmeddelelsen er kasseret 10. juni 2009 med begrundelsen: "Principafgørelsen har ikke længere vejledningsvær-di."

I principafgørelse O-24-99 om en faglært bager, lagde Ankestyrelsen ved bevilling af revalidering vægt på, at ansøger havde en uddannelse som bager, og at han havde arbejdet i faget i 7 år, indtil dette ikke længere var muligt, da han fik melallergi. De erhvervsmæssige problemer, som ansøger havde på grund af sin lidelse, kunne ikke løses ved, at han blev henvist til at gennemføre en ny uddannelse på sædvanlige vilkår eller til at påtage sig andet ikke faglært arbejde. Tilsvarende i O-8-99 om en faglært skovarbejder, der havde erhvervsmæssige problemer på grund af græspollenallergi. Principmeddelelse O-24-99 og O-8-99 blev afløst af 208-09.

Principafgørelse 208-09 om revalidering til faglært arbejde er indarbejdet i den nugældende principmeddelelse 16-20 som sag nr. 4. Ankestyrelsen fastslog, at der i forhold til revalidering skal foretages en bred vurdering af, hvad der kan anses som et passende arbejde. I den konkrete sag var en socialrådgiver sygemeldt på grund af stress. Ansøgers helbredsmæssige prognose var god, men ansøger havde på grund af lidelsen ikke mulighed for at varetage et job som socialrådgiver med borgerkontakt. Ankestyrelsen fandt, at ansøger via sin uddannelses- og erhvervsmæssige erfaring, herunder også sin erhvervsmæssige erfaring før uddannelsen til socialrådgiver, havde opnået kompetencer og ressourcer, der kunne bringe ansøger tilbage til arbejdsmarkedet uden revalidering. Revalidering var derfor ikke nødvendig for ansøgers tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Principmeddelelsen skal

ifølge Ankestyrelsens praksisundersøgelse om revalidering⁴³ "ses som en understregning af vigtigheden af at bruge hele viften af tilbud for at bringe personer hurtigst og kortest muligt tilbage på arbejdsmarkedet." Ankestyrelsen bemærkede også i den konkrete sag, "at der også skulle søges arbejde, som ansøger ikke var uddannet til, men som ansøger ville kunne varetage, eventuelt via en kort oplæring." (tilsvarende i sag nr. 5 og nr. 7). Ankestyrelsen forudsætter således, at kommunen altid vil tilbyde "en kort oplæring", hvis det er nødvendigt, se nedenfor om den almindelige beskæftigelsesindsats eller revalidering.

En bygningsmaler, der ikke længere kunne varetage arbejdet som bygningsmaler på grund af en knæskade, var i principafgørelsen 16-20, sag nr. 6 (tidligere 15-10) omfattet af personkredsen med begrænsninger i arbejdsevnen, som har ret til revalidering. Ankestyrelsen lagde vægt på, "at personen ikke havde andre kompetencer, der *umiddelbart* medførte, at hun kunne komme til at klare sig selv uden revalidering." Personen havde også en uddannelse som psykoterapeut. Ankestyrelsen ændrede nævnets afgørelse om, at hun ikke var omfattet af personkredsen for revalidering. Nævnet havde fundet, at hendes arbejdsevne inden for det psykoterapeutiske område ikke kunne anses for nedsat.

I en række ikke offentliggjorte sager anfører Ankestyrelsen: "Det er vores vurdering, at dine skånehensyn over for skulderbelastende og rygbelastende arbejde ["skulder- og knæbelastende arbejde"⁴⁴ / "fysisk betonedede arbejde"⁴⁵ / "hårdt fysisk arbejde"⁴⁶] ikke i sig selv medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering for at kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet og forsørge dig selv."⁴⁷ Ankestyrelsen tilføjer hertil: "Vi lægger endvidere vægt på, at dine skånebehov ikke bør hindre dig i at udføre forskellige former for arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet."

Eksempelvis stadfæstede Ankestyrelsen i en konkret sag⁴⁸ at en murer i halvtredserne med mangeårig erfaring som sådan og derudover kun erfaringer og kvalifikationer fra fysisk belastende arbejde, ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. Ankestyrelsen lægger vægt på, "at dine problemer i forhold til blodprop i hjertet, slidgigt i venstre knæ og betændt slimhinde i højre skulder kan tilgodeses ved skånehensyn over for hårdt fysisk arbejde, som indeholder knæliggende og knæbelastende arbejde, tunge løft og armene over 90 grader." Ankestyrelsen lægger endvidere vægt på, "at dine skånebehov ikke bør hindre dig i at udføre forskellige former for

arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet."

Ankestyrelsen stadfæster i en anden sag,⁴⁹ at ansøger ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. En bygningsstruktør i trediverne, der efter afsluttet folkeskole og uddannelse udelukkende har arbejdet som sådan (hårdt fysisk arbejde med forskalling, armering og støbning). Ankestyrelsen lægger vægt på, at "Du har permanente skader på muskler og sener i begge arme specifikt ved albuerne. Du har skånehensyn over for armbelastende og fysisk betonedede arbejde." Ankestyrelsen lægger også vægt på, "at dine skånebehov ikke bør hindre dig i at udføre forskellige former for arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet."

I nogle sager er "indenfor kontor- og serviceområdet" uddybet: "Det kunne f.eks. være inden for telemarketing"⁵⁰ eller "callcenter medarbejder, p-vagt, billet sælger, reception medarbejder"⁵¹. Der foretages dog ikke en konkret vurdering af, om beskrevne arbejdsfunktioner (der kan tilgodeses skånehensynene) eksisterer i rimeligt omfang på det eksisterende arbejdsmarked, og om varetagelsen af den eller de beskrevne arbejdsfunktioner forudsætter en forudgående indsats, og hvordan den nødvendige indsats tilbydes.

Bemærkningerne giver det klare indtryk, at Ankestyrelsen arbejder med en intern regel om, at personer, som vil kunne bestride et ufaglært heltidsjob, generelt er afskåret fra revalideringshjælp. Ombudsmanden har tidligere udtalt om en kommunes praksis, at "en sådan regel ville utvivlsomt være ulovlig og i strid med bestemmelsens krav om at der anlægges en konkret vurdering af hver enkelt ansøger."⁵² Ankestyrelsen forudsætter også, at der "eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet" eksisterer stillinger i rimeligt omfang på det eksisterende arbejdsmarked, der kan bestrides af alle uanset erfaringer og kvalifikationer. Eneste betingelse er, at skånehensynene kan tilgodeses. Der foretages ikke en konkret vurdering af, om det er realistisk, at personen kan komme ind på arbejdsmarkedet via disse stillingsangivelser.

3.3. Forebyggelsesaspektet

Revalideringsbestemmelsen bygger efter sin formulering på en konkret begrænsning i arbejdsevnen. Dette omfatter også en ikke ubetydelig risiko for en fremtidig arbejdshæmning og dermed et forebyggelsessigte. Dette ligger forudsætningsvis i, at sigtet med revalidering er, at en person skal kunne "fastholdes" på arbejdsmarkedet, jf. § 142, stk. 1, nr. 2.

I Ankestyrelsens principmeddelelse O-37-93 kunne der ikke gives afslag på hjælp til revalidering alene med den begrundelse, at klager modtog arbejdsløshedsdagpenge. Ankestyrelsen fastslog, at vurderingen af, om en ansøger var berettiget til revalideringsmæssig bistand, beroede på

43. Jf. Ankestyrelsens praksisundersøgelser: Revalidering - Afslag eller bevilling, december 2009, s. 13.

44. Jf. J.nr. 21-40630.

45. Jf. J.nr. 20-56464.

46. Jf. J.nr. 20-54423.

47. Jf. J.nr. 20-54267.

48. Jf. J.nr. 20-42032.

49. Jf. J.nr. 21-45362.

50. Jf. J.nr. 21-40630.

51. Jf. J.nr. 21-1011.

52. Jf. FOB 2003.794(835).

en samlet bedømmelse af ansøgers forhold, herunder særligt den helbreds- og erhvervsmæssige situation. I principmeddelelse O-147-96 fastslog Ankestyrelsen tilsvarende, at der ikke kunne gives afslag på hjælp til revalidering alene med den begrundelse, at ansøgeren fortsat var i arbejde og ikke i en truet situation og således ikke omfattet af personkredsen. Det måtte bero på en konkret vurdering af hidtidigt arbejde sammenholdt med oplysninger om helbredssituation m.v. om, hvornår det måtte anses for overvejende sandsynligt, at det hidtidige arbejde ikke kunne opretholdes. Begge principmeddelelser er kasseret i 2009 med begrundelsen, at de ikke længere har vejledningsværdi, og må formentlig ses i sammenhæng med en praksisændring.

Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsen i en ikke offentliggjort sag,⁵³ at en pædagogisk assistent i trediverne med en hofteledelse og en betydelig benlængdeforskel samt nogle psykiatriske problemer ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. Ankestyrelsen "lægger vægt på, at din hofteledelse, forskel på benlængde og ADHD kan tilgodeses ved skånehensyn over for at skulle gå og stå i længere tid og tunge løft. Du har desuden behov for at hvile ryg og hofter jævnlige i løbet af en dag, og du har en begrænset gangdistance." Ankestyrelsen "lægger endvidere vægt på, at du ifølge dit CV arbejder som pædagogisk assistent i perioden ... Du står desuden til rådighed i din arbejdsløshedskasse, blandt andet for arbejde som pædagogisk assistent på fuld tid. Vi er opmærksomme på dine oplysninger om, at du lægger en stor styrke i og dagligt kæmper for at undgå sygemelding. Du tager smertestillende medicin dagligt."

Ankestyrelsen stadfæster i en anden sag,⁵⁴ at en tømrer i halvtredserne, der har arbejdet som sådan siden ungdomsårene, udover uddannelse som tømrer kun har grundskole og i øvrigt er ordblind, ikke har ret til revalidering. Ansøger har haft betydeligt sygefravær og brug af § 56-aftale.⁵⁵ Ankestyrelsen lægger vægt på "oplysningerne i lægeattest Det fremgår heraf, at du i 2014 pådrager dig et whip-lash lignende traume, og du har der efter haft en daglig smerteproblematik i nakke og skulderbælte. Du er udredt ved neurolog ..., og på smerteklinik ... Der er ikke yderligere forslag til behandling, og medikamentelt er der ikke muligheder for at gøre tilstanden bedre. Du er også udredt i forhold din højre skulder, hvor der er konstateret en rift i en sene i skulderen. Skaden er ikke egnet til kirurgisk indgreb, men skal behandles konservativt. Du er ... kikkertopereret i venstre knæ på grund af en brusk læsion. Genoptræning og skinnbehandling har efterfølgende ikke haft en markant effekt. Du er også udredt i højre knæ, hvor du har læsion i brusk og menisk samt slidgigt, hvilket skal behandles konservativt. Du har desuden lændesmerter, og du har slidgigt og forandringer på rygsojlen. Du har skånehensyn over for ikke bevægeappa-

ratsbelastende arbejde. Vi lægger også vægt på, at du er selvforsørgende og arbejder som tømrer på fuld tid, som er 37 timer ugentligt. Du tager smertestillende hver dag for at kunne opretholde jobbet."

Ankestyrelsen stadfæster også et afslag⁵⁶ til en pædagog i trediverne, der har været sygemeldt i over 3 år på grund af cancerforløb og følger efter behandlingen. Det er Ankestyrelsens vurdering, "at din tilstand i din lænd og højre hofte samt din tinnitus og håndeksem ikke i sig selv medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering for at kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet og forsørge dig selv." Ankestyrelsen "lægger vægt på, at du ikke længere vurderes at være uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand, og det derfor vurderes, at du kan varetage et arbejde. ... Endelig er det indgået, at du lige efter at udbetalingen af sygedagpenge fra kommunen var ophørt begyndte i en stilling omkring 30 timer om ugen. Vi vurderer af disse årsager, at du ikke havde behov for revalidering for igen at kunne indtræde på arbejdsmarkedet."

Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis er skærpet i forhold til de kasserede principmeddelelser O-37-93 og O-147-96, jf. ovenfor. Der foretages ikke en konkret vurdering af, om det er realistisk, at personen mere varigt kan fastholdes på arbejdsmarkedet. Forebyggelsesaspektet indgår tilsyneladende ikke længere i den konkrete vurdering.

4. Revalidering er subsidiaer

Det fremgår af beskæftigelsesindsatslovens § 142, stk. 1, nr. 1, at revalidering er en ordning for personer med begrænsninger i arbejdsevnen, *når øvrige beskæftigelsesrettede indsatser efter denne lov eller andre indsatser efter anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at personen kan bringes til at forsørge sig selv.*

Af bemærkningerne til lovforslaget⁵⁷ fremgår, at "Alle andre støtteordninger skal være udtømte før revalidering kan iværksættes. Det betyder, at kommunen først vil kunne give tilbud om revalidering, *når det efter en konkret vurdering vurderes, at personen ikke ved hjælp af andre tilbud eller ordninger kan få tilknytning til arbejdsmarkedet ...*"

Målgruppen for personer, der kan tilbydes revalidering, blev uændret videreført fra aktivloven til beskæftigelsesindsatsloven.⁵⁸ Med indførelse af aktivloven var "revalidering fortsat subsidiaer i forhold til erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning."⁵⁹ Revalidering har altid været en subsidiaer ordning.

Med indførelse af den første beskæftigelsesindsatslov 1. juli 2003 skete der en harmonisering og forenkling af redskabsviften fra de tidligere mange ordninger til 3 ordninger. Revalidering blev en særlig målgruppe, jf. § 2, nr. 4 (nu § 6, nr. 10).⁶⁰ Der blev dog ikke ændret på de grund-

53. Jf. J.nr. 20-43559.

54. Jf. J.nr. 20-54423.

55. Refusion af sygedagpenge til arbejdsgiver pga. langvarig eller kronisk sygdom.

56. J.nr. 21-29498 og 21-29499.

57. Jf. L 209 2018-19, bem. til § 142.

58. Jf. L 209 2018-19, alm. bem. pkt. 2.21.2.2.

59. Jf. L 230, 1996-97, bem. til § 46, stk. 2.

60. Jf. lov nr. 419 af 10. juni 2003.

læggende principper for aktivering og revalidering og, der var ikke tilsigtet ændringer af revaliderings subsidære karakter eller ændringer i afgrænsningen af personkredsen for revalidering.⁶¹

4.1. Retsfaktum eller retsfølge

Revalidering er subsidær. Spørgsmålet er, om det subsidære skal ses i forhold til tildelingsbetingelserne eller udmålingen. Dette spørgsmål er relevant for afgrænsningen af berettigelsen til revalidering for forskellige persongrupper. Skal afgrænsningen ske generelt under hensyn til hjælpemulighederne efter anden lovgivning til den pågældende persongruppe, eller skal hjælpemulighederne efter anden lovgivning kun have betydning ved vurderingen af behovet for konkrete tilbud. Den tidligere formulering i aktivlovens § 46, stk. 2, "giver tilbud", når erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning ikke er tilstrækkelige, er rettet mod udmålingen. Selve berettigelsen til revalidering må principielt afgøres uafhængigt af de generelle muligheder for erhvervsrettede aktiviteter efter anden lovgivning. Formuleringen i bistandsloven indikerede også, at det subsidære havde betydning ved udmålingen og ikke berettigelsen. Revalidering kunne ydes, "i det omfang" der ikke ydes hjælp hertil efter reglerne i anden lovgivning.

I den konkrete sag i principmeddelelse O-37-99 havde et nævn ved afgrænsningen af personkredsen for revalidering taget udgangspunkt i, at især unge, der lige har forladt skolesystemet, så langt det overhovedet er muligt, skal klare sig med de normale støtteordninger, herunder stipendier. Ombudsmanden udtalte hertil, at personkredsen efter forarbejderne til bistandslovens § 43 bør afgrænses på samme måde som den tidligere § 42, og altså ikke indskrænkes. Endvidere fandt Ombudsmanden ikke, at bestemmelsen om, at støtten er subsidær i forhold til støtte efter andre regler, har betydning for afgrænsningen af personkredsen, men alene for udmålingen. Principafgørelsen er kasseret den 18. juni 2019 med begrundelsen, "da den ikke længere har vejledningsværdi." Det er dog uklart, hvorfor principmeddelelsen i 2019 mister sin vejledningsværdi, mulighederne for handicaptillæg i SU-lovgivningen er fra 2004. Den gældende principmeddelelse 16-20, sag nr. 1 (tidligere A-4-08), henviser også fortsat til O-37-99.

4.2. Den almindelige beskæftigelsesindsats eller revalidering

Der kan til beskæftigelsesindsatslovens øvrige målgrupper med problemer ud over ledighed med enkelte undtagelser gives samme tilbud som til revalidender. Spørgsmålet er derfor, hvornår disse støttemuligheder er udtømte.

Kommunen kan til eksempelvis aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år fuldt ud give de samme tilbud som til revalidender. Der er dog vide rammer for kommunens prioritering af den almindelige beskæftigelse

sesindsats, kontanthjælpsmodtagere har (kun) senest efter 6 måneder ret og pligt til at påbegynde tilbud, og et tilbud skal (kun) have en sammenhængende varighed på mindst 2 uger, jf. § 102. Staten har tidligere refunderet 50 pct. af kommunernes udgifter til aktivering i vejlednings-, opkvalificerings- og mentorforløb. Dette blev ændret i 2019,⁶² hvorefter der ikke længere ydes refusion af kommunens driftsudgifter til aktivering af bl.a. kontanthjælpsmodtagere. Det fremgik af lovforslaget,⁶³ "at kommunerne fortsat skal leve op til gældende krav til aktiverings- og beskæftigelsesindsatsen. Budgetforbedringen opnås gennem ændret kommunal adfærd i aktiverings- og beskæftigelsesindsatsen." Budgetforbedringen skulle for kommunerne medføre en besparelse på mere end 1 mia. kr. om året. Der var dermed forudsat en betydelig frihed for kommunerne til at prioritere den almindelige beskæftigelsesindsats.⁶⁴

Afgrænsningen mellem aktivering og revalidering blev berørt i forarbejderne til aktivloven.⁶⁵ "Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt at afgøre, om en person skal have tilbud efter aktiveringsbestemmelserne, eller om revalidering er nødvendig. Afgørelsen vil altid afhænge af en konkret vurdering, og det er i disse grænsesituationer nødvendigt at foretage en nøje vurdering. ... For personer, der gentagne gange deltager i aktiveringsforløb, må kommunen være særlig opmærksom på, om der skulle være et behov for revalidering." Af vejledningen til aktivloven⁶⁶ fremgår endvidere: "Perspektivet i en revalidering vil ofte være mere langsigtet end i forhold til fx aktivering. Hvor perspektivet i en aktivering er en vedligeholdelse eller umiddelbar forbedring af pågældendes kvalifikationer eller en forbedring af pågældendes livskvalitet, er det et krav til revalideringen, at der er en realistisk mulighed for, at den revalideringsindsats, der ydes, vil føre frem til og er nødvendig for en bestemt erhvervsmæssig placering."

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 16-20, sag nr. 1, (tidligere A-4-08), lagt vægt på, "at revalideringshjælp var subsidær i forhold til, at et beskæftigelsesproblem *umiddelbart* kunne løses gennem deltagelse i erhvervsrettede aktiviteter efter anden lovgivning eller ved tilbud om aktivering." I sag nr. 4, (tidligere 208-09) bemærkede Ankestyrelsen, at "Revalidering er subsidær i forhold til, *om der eventuelt skal iværksættes* andre foranstaltninger for en tilbagevenden til arbejdsmarkedet." I sag nr. 7 (tidligere 38-10) lægger Ankestyrelsen bl.a. vægt på, at der er en række muligheder for hjælp efter beskæftigelsesindsatsloven med sigte på, at ansøger kan komme tilbage til arbejdsmarkedet og forsørge sig selv, og anførte, at "Kommunen er forpligtet til at yde den nødvendige hjælp." Ankestyrelsen forholder sig dog ikke nærmere til denne forpligtelse, herunder om kommunen lever op til denne.

62. Jf. lov nr. 1527 af 18. december 2019.

63. Jf. L 76 2018-19, alm. bem. pkt. 1.

64. Jf. L 76 2018-19, alm. bem. pkt. 3.1.

65. Jf. L 230, 1996-97, alm. bem., pkt. 2.4.

66. Jf. vejl. nr. 39 af 5/3 1998, pkt. 235.

61. Jf. L 191 2002-03, bem. til § 1 nr. 38-47.

Hvis der var en egentlig forpligtelse til at yde den nødvendige hjælp, der er behov for, vil revalidering være udelukket for en række af lovens målgrupper (tilbudsmulighederne er de samme). Ankestyrelsen bemærkede også i sag 4 og 7, "at der også skulle søges arbejde, som hun ikke var uddannet til, men som hun ville kunne varetage, eventuelt via en kort oplæring."

I Ankestyrelsens principafgørelse N-1-07 havde ansøger fået lagt en jobplan på ca. 5 år med 3 adskilte uddannelsesforløb. Ankestyrelsen vurderede, at ansøger havde så store begrænsninger i arbejdsvevnen, at hun var omfattet af revalideringsbestemmelserne. Ankestyrelsen lagde her ved bl.a. vægt på, at ansøger var 38 år og havde levet under belastende forhold med sociale og psykiske problemer til følge. Hun var uden egentlig uddannelse og havde sparsom tilknytning til arbejdsmarkedet. Principmeddelelsen er kasseret den 23. juni 2020, "da den ikke længere har vejledningsværdi. Det skyldes, at praksis på området sidenhen er skærpet." Det er uklart, på hvilket grundlag og i hvilket omfang praksis er skærpet. Ved anmodning om aktindsigt i notater/retningslinjer for den ændring af den praksis, som har begrundet ophævelsen af principmeddelelse N-1-07 og tilsvarende for A-27-02 har Ankestyrelsen oplyst, at der ikke findes dokumenter herom.⁶⁷

Ankestyrelsen bemærker i en række ikke offentliggjorte sager, at revalidering er en subsidieret ordning i forhold til almindelige arbejdsmarkedsordninger, og "Det betyder, at almindelige beskæftigelsesrettede indsatser, f.eks. virksomhedspraktik samt vejledning og opkvalificering, *ikke må [være] tilstrækkelige* for, at du kan genindtræde på arbejdsmarkedet."⁶⁸ "Revalidering kan således først komme på tale, hvis *de tilbud, du ville kunne få som ledig* efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats *ikke er nok til*, at du ville blive i stand til at forsørge dig selv og din familie."⁶⁹ Og "Støtte efter revalideringsbestemmelserne er subsidieret i forhold til alle andre hjælpeforanstaltninger, som først skal være afprøvet og udtømte."⁷⁰

Ankestyrelsen opfatter det subsidiære som en del af tildelingsbetingelserne, og (alene) muligheden for andre tilbud afskærer den konkrete vurdering af behovet for revalidering. Der foretages ikke en konkret vurdering af, om det er realistisk, at personen ved hjælp af andre tilbud eller ordninger kan få tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder om disse andre tilbud faktisk vil blive tilbudt.

4.3. Forholdet til almindelige uddannelsesordninger

Af forarbejderne til den nuværende beskæftigelsesindsatslov⁷¹ fremgår, at alle andre støtteordninger skal være udtømte, før revalidering kan iværksættes. "Det betyder ligeledes, at personer, der ønsker uddannelse, omskoling eller lignende, derfor som udgangspunkt skal bruge de almindelige uddannelses- og beskæftigelsestilbud." Et øn-

ske om uddannelse har principielt ikke betydning for spørgsmålet om berettigelse til revalidering men kan evt. have betydning for de tilbud, der skal indgå i en revalidering. Kommunen tilrettelægger revalideringen i samarbejde med personen således, at tilbuddet er tilpasset den enkeltes forudsætninger og behov, og under hensyn til personens ønsker til fremtidig beskæftigelse, jf. § 143, stk. 2.

Det fremgår af aktivlovens § 70, stk. 6, at en ung revaliderend, der netop har forladt skolesystemet, og som kan klare sig med de normale støtteordninger til dækning af leveomkostninger, f.eks. fra Statens Uddannelsesstøtte, kun kan få revalideringsydelse, hvis den pågældende har betydelige begrænsninger i arbejdsvevnen eller af andre grunde har særligt begrænsede erhvervs muligheder. Det er således forudsat, at retten til revalidering ikke generelt er subsidieret i forhold til almindelig uddannelsesstøtte. Tilsvarende med indførelse af handicaptillæg i SU-loven til en videregående uddannelse⁷² i 2004.⁷³ Baggrunden for indførelsen af tillægsstipendiet var at ligestille uddannelsessøgende med meget betydelige begrænsninger i evnen til at påtage sig erhvervsarbejde med andre uddannelsessøgende med hensyn til forsørgelse. Det fremgik af forarbejderne, at "Gruppen omfatter personer, som formentlig ellers ville have søgt revalideringsydelse, samt personer, som i dag er i SU-systemet. Adgangen til at søge om revalideringsydelse i henhold til lov om aktiv socialpolitik opretholdes uændret."⁷⁴

Ankestyrelsen bemærker i en række ikke offentliggjorte sager om afslag på ret til revalidering, "at revalidering er en subsidieret ordning i forhold til almindelige uddannelsesordninger", "Det betyder, at hvis du kan gennemføre uddannelse på ordinære vilkår, herunder med statens uddannelsesstøtte og eventuelle handicaptillæg, vil du *ikke være i målgruppen* for revalidering"⁷⁵, "Det betyder, at der *ikke er ret til revalidering*, såfremt du kan gennemføre en uddannelse med almindelig uddannelsesstøtte og eventuelle handicaptillæg."⁷⁶ Eller "Det betyder, at hvis du kan klare en uddannelse på almindelige vilkår, herunder med uddannelsesstøtte og eventuelle handicaptillæg, *er bevilling af revalidering ikke muligt*."⁷⁷

Formuleringerne giver det indtryk, at Ankestyrelsen anser berettigelse til revalidering for udelukket, hvis ansøger kan tage en uddannelse på ordinære vilkår, herunder med uddannelsesstøtte og eventuelle handicaptillæg. Se også overfor om begrænsninger af arbejdsvevnen og en socialt fastlåst situation under et uddannelsesforløb.

67. Jf. J.nr. 23-18877.

68. Jf. J.nr. 21-21185.

69. Jf. J.nr. 21-24913.

70. Jf. J.nr. 21-33475.

71. Jf. L 209 2018-19, bem. til § 142.

72. Ordningen blev udvidet med erhvervsuddannelser i 2019, jf. lov nr. 464 af 29. april 2019.

73. Jf. lov nr. 1225 af 27. december 2003.

74. Jf. L 81 2003-04, bem. til § 1, nr. 1.

75. Jf. J.nr. 21-19523 og tilsvarende i bl.a. J.nr. 21-42996 og J.nr. 21-21185.

76. Jf. J.nr. 21-23422 og tilsvarende bl.a. i J.nr. 21-27946 og J.nr. 21-13098.

77. Jf. J.nr. 21-6796 og tilsvarende bl.a. i J. nr. 21- 38329 og J.nr. 21-5652.

5. Afklaring af revalideringsberettigelsen

Spørgsmålet om berettigelse til revalidering opstår dels i forbindelse med en borgers ansøgning om hjælp, herunder en ansøgning eksplicit om revalidering, og dels i forbindelse med opfølgningen i sager, hvor borgeren modtager en forsørgelsesydelse, eksempelvis sygedagpenge, hvor kommunen allerede ved første samtale er forpligtet til at vurdere behovet for anden hjælp, herunder revalidering, jf. sygedagpengelovens § 15, stk. 1.

Det fremgår af beskæftigelsesindsatslovens § 142, stk. 3, 1. pkt., at rehabiliteringsplanens forberedende del skal anvendes ved vurderingen af, om en person skal tilbydes revalidering. Ifølge forarbejderne⁷⁸ betyder dette, "at kommunen skal anvende rehabiliteringsplanens forberedende del til, at vurdere om personens arbejdsevne er så begrænset, at personen er i målgruppen for revalidering." Rehabiliteringsplanens forberedende del⁷⁹ skal, jf. §§ 43 og 44, indeholde oplysninger om personens job- og uddannelsesmål, personens jobmæssige, sociale og helbreds-mæssige ressourcer og udfordringer, herunder dokumentation for den forudgående indsats på disse områder og den praktiserende læges vurdering af personens helbreds-mæssige situation i forhold til at kunne arbejde, som sker på baggrund af en konsultation. Rehabiliteringsplanens forberedende del er dermed grundlaget for en konkret vurdering af arbejdsevnen og behovet for revalidering.

5.1. Ansøgning om revalidering – påbegyndelse af sag om revalidering

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning, jf. retssikkerhedslovens § 5.⁸⁰ Beslutter en kommune, at ansøgeren skal have en anden hjælp end den, pågældende konkret har søgt om, er der tale om en afgørelse, som ansøgeren efter de almindelige klageregler kan få prøvet.⁸¹

Spørgsmålet er, hvornår kommunen skal behandle sagen efter revalideringsreglerne, dvs. udarbejde rehabiliteringsplanens forberedende del ved vurderingen af, om en person skal tilbydes revalidering, og hvornår kommunen kan give afslag på revalidering uden at behandle sagen efter revalideringsreglerne. Ankestyrelsen har behandlet den tilsvarende problemstilling principielt i forhold til fleksjob.

I principmeddelelse 6-14 fastslog Ankestyrelsen, at en borger ikke kan anmode om, at kommunen alene tager stilling til spørgsmålet om fleksjob, da kommunen skal se en ansøgning om fleksjob i lyset af alle de muligheder, der findes for hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen

skal kun påbegynde behandling af sag om fleksjob i de tilfælde, hvor der er noget, der taler for, at borgeren er i målgruppen for fleksjob. Ankestyrelsen har formuleret det tilsvarende i ikke offentliggjorte sager om revalidering.⁸²

I en række andre ikke offentliggjorte sager anfører Ankestyrelsen: "Det er kun i de tilfælde, hvor det er åbenlyst, at den pågældende ikke er i målgruppen for revalidering, at kommunen kan undlade at påbegynde en sag om revalidering."⁸³ Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsens et afslag⁸⁴ til en pædagog i trediverne, der dels har haft adskillige kontakter til ortopædkirurgisk regi med 2 knæoperationer, operation af overarm og skulderskade med sensoriske forstyrrelser og dels har været sygemeldt mere end et år med arbejdsbetinget belastningsreaktion efter flere voldsepisoder. Som afgørende for resultatet anfører Ankestyrelsen: "Vi lægger vægt på psykiatrisk speciallægeerklæring ... Det fremgår heraf, at prognosen for at vende tilbage til arbejdsmarkedet er god, men at du dog ikke bør vende tilbage til en arbejdsfunktion, hvor du arbejder med udadreagerende eller aggressive klienter. Vi lægger også vægt på, at du i kraft af din uddannelse som pædagog og erhvervs-mæssige erfaring som pædagog samt arbejde inden for butiksområdet [efter studentereksamen 17 år tidligere arbejdet som butiksassistent i 12 måneder] har opnået kompetencer og ressourcer, der kan bringe dig tilbage til arbejdsmarkedet uden revalidering." Uanset en lang sygemelding (1 år og 4 måneder) og såvel psykiske som fysiske skånehensyn stadfæster Ankestyrelsen, at det er åbenlyst, at personen ikke er omfattet af personkredsen for revalidering, og at der dermed ikke er grundlag for at skulle anvende rehabiliteringsplanens forberedende del ved vurderingen af, om pågældendes arbejdsevne er så nedsat, at der skal tilbydes revalidering. Det vil sige, at Ankestyrelsen anser det for åbenlyst, at pågældende har kompetencer, der umiddelbart medførte, at hun kunne komme til at klare sig selv uden revalidering, jf. ovenfor om bedømmelsesgrundlag og principmeddelelse 16-20, sag nr. 6, om en bygningsmaler med knæskade.

5.2. Rehabiliteringsplanens forberedende del – en garantiforskrift

I sager, hvor det ikke "er åbenlyst", at borgeren ikke er omfattet af personkredsen for revalidering, jf. ovenfor, skal rehabiliteringsplanens forberedende del anvendes ved vurderingen af, om en person skal tilbydes revalidering.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 24-20 lagt til grund, at anvendelse af rehabiliteringsplanens forberedende del er en garantiforskrift, og at der derfor er en formodning for, at manglende udarbejdelse eller opdatering af rehabiliteringsplanens forberedende del, herunder den praktiserende læges vurdering af personens helbreds-mæssige situation i forhold til at kunne arbejde, har

78. Jf. L 209 2018-19, bem. til § 142.

79. Der er med hjemmel i § 47, stk. 1, fastsat nærmere regler om rehabiliteringsplanen, herunder den forberedende del i revalideringssager, jf. bek. nr. 2408 af 13. december 2021, §§ 2-4 og 14.

80. Jf. lovbek. nr. 265 af 25. februar 2022.

81. Jf. L 228 1996-97, bem. til § 5.

82. Jf. J.nr. 20-55506.

83. Jf. eksempelvis J.nr. 20-40563, J.nr. 20-29777 og J.nr. 20-37379.

84. Jf. J.nr. 21-25164.

påvirket afgørelsens resultat. Manglende overholdelse heraf medfører dermed som udgangspunkt ugyldighed.

Ankestyrelsen kritiserer i en række ikke offentliggjorte sager, hvor det ikke "er åbenlyst", at borgeren ikke er omfattet af personkredsen for revalidering, at kommunen ikke har udarbejdet rehabiliteringsplanens forberedende del, men vurderer dog, at tilsidesættelsen ikke har haft betydning for afgørelsens resultat.

Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsen i en konkret sag⁸⁵ kommunens afslag på revalidering til en tømmer i halvtredserne, der har følgevirkninger efter en arbejdsulykke med kompliceret fraktur af lårben og skader på knæet. Ankestyrelsen anfører: "Det er vores vurdering, at dine skånehensyn over for fysisk betonede arbejde ikke i sig selv medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering for at kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet og forsørge dig selv." Ankestyrelsen lægger vægt på "at du i kraft af din uddannelse og erhvervs-mæssige erfaring har opnået kompetencer og ressourcer, der kan bringe dig tilbage til arbejdsmarkedet uden revalidering. ... Vi lægger desuden vægt på, at dine skånebehov ikke bør hindre dig i at udføre forskellige former for arbejde på normale vilkår, eksempelvis inden for kontor- og serviceområdet." Ankestyrelsen "kritiserer, at kommunen ikke [har] udarbejdet rehabiliteringsplanens forberedende del. Vi bemærker, at udarbejdelse af rehabiliteringsplanens forberedende del er garantiforskrifter. Det betyder, at hvis den mangler i sagen, vil det som udgangspunkt føre til, at kommunens afgørelse er ugyldig. Vi vurderer dog, at tilsidesættelsen ikke har haft betydning for afgørelsens resultat. Vi lægger ved denne vurdering vægt på, at du har haft mulighed for at komme med bemærkninger til din sag, herunder både om beskæftigelsesmuligheder og helbredsoplysninger."⁸⁶ Muligheden for at kunne komme med bemærkninger til sin sag gør, at rehabiliteringsplanens forberedende del er konkret uvæsentlig. Dette må ses i sammenhæng med, at den konkrete vurdering er reduceret betydeligt, vurderingen af, om pågældende har kompetencer, der *umiddelbart* medfører, at pågældende kan komme til at klare sig selv uden revalidering, sker på et meget generelt grundlag, jf. ovenfor om bedømmelsesgrundlag.

5.3. Dokumentationskrav og bevisbedømmelse

Den forberedende del af rehabiliteringsplanen skal danne grundlag for kommunens vurdering af, om borgerens arbejdsevne er så begrænset, at den pågældende skal tilbydes revalidering, jf. ovenfor. Det fremgår også af rehabiliteringsbekendtgørelsen,⁸⁷ at "Kommunen skal således beskrive og dokumentere borgerens arbejdsevne i rehabiliteringsplanens forberedende del, og borgerens praktiserende læges vurdering af borgerens helbred i forhold til at kunne arbejde skal indgå heri." Dokumentationen af bor-

gerens arbejdsevnen er dermed central både ved afslag og ved tilbud om revalidering.

Ankestyrelsen har i en række ikke offentliggjorte sager anført som begrundelse for at stadfæste kommunens afslag på revalidering, "at det er usikkert, om revalidering er nødvendigt for, at du kan blive selvforsørgende ved ordinær beskæftigelse." Ankestyrelsen "vurderer i den forbindelse, at der er behov for yderligere afklaring af din arbejdsevne, før dine fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet kan vurderes."⁸⁸ (Har kommunen ikke anvendt rehabiliteringsplanens forberedende del i disse sager, er dette konkret uvæsentligt,⁸⁹ se også ovenfor).

Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsen en kommunes afslag på revalidering til en kontanthjælpsmodtager,⁹⁰ der har modtaget kontanthjælp i 8 år og deltaget i forskellige beskæftigelsestilbud (12 forskellige). Ansøger har i en årrække lidt af en stofskiftesygdom med skånehensyn i forhold til fysiske belastninger og har været indlagt på psykiatrisk afdeling efter suicidalforsøg, set ved praktiserende psykiater, forsøgt medicinsk behandling uden effekt og er i øvrigt socialt udfordret i forhold til bostation og økonomi. Ankestyrelsen vurderer, "at det er usikkert, om revalidering er nødvendigt for, at du kan blive selvforsørgende ved ordinær beskæftigelse. Vi vurderer i den forbindelse, at der er behov for yderligere afklaring af din arbejdsevne, før dine fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet kan vurderes." Ankestyrelsen lægger bl.a. vægt på "at du har deltaget i beskæftigelsesrettede indsatser. Du har blandt andet været i nytteaktivering i perioden ... Der er ikke i øvrigt foretaget nogen afklarende foranstaltninger af din arbejdsevne. *Det er derfor ikke dokumenteret, at din arbejdsevne er nedsat i sådan et omfang, at revalidering er nødvendigt for, at du kan genindtræde på arbejdsmarkedet.*"

Ankestyrelsen stiller meget høje krav til afklaringen af arbejdsevnen, før det er dokumenteret, at der er behov for revalidering. Dette krav er ikke nødvendigvis opfyldt efter en længere årrække på kontanthjælp med adskillige vejlednings- og opkvalificeringstilbud, tilbud med virksomhedspraktik og nytteindsats.

I Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis stilles der også store krav til dokumentationen for, at der ikke må være muligheder for at udvikle arbejdsevnen. Eksempelvis stadfæster Ankestyrelsen i en sag⁹¹ kommunens afslag på revalidering og henviser i begrundelsen til "... kan det *ikke udelukkes* at der på sigt kan ske bedring af din samlede funktionsevne. Vi vurderer på den baggrund, at alle behandlingsmuligheder ikke er endeligt udtømte for dit vedkommende." Tilsvarende i en anden sag,⁹² hvor Ankestyrelsen i begrundelsen henviser til "... kan *det ikke udelukkes* at andre beskæftigelsesrettede indsatser efter Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats eller anden lovgiv-

85. Jf. J.nr. 21-17246.

86. Jf. tilsvarende i bl.a. J.nr. 21-34148 og J. nr. 21-10843.

87. Jf. bek. nr. 2408 af 13. december 2021, § 14.

88. Jf. eksempelvis J.nr. 21-3119, J.nr. 21-36748 og J.nr. 21-46634.

89. Jf. eksempelvis J.nr. 20-19433 og J.nr. 20-16685.

90. J.nr. 21-36839.

91. J.nr. 21-1629.

92. J.nr. 21-35248.

ning ville være tilstrækkelige til at du kan blive selvfor-
sørgende og fastholdes på arbejdsmarkedet.”

Ankestyrelsen anser således alene en person for at være i målgruppen for revalidering, hvis det kan udelukkes, at borgerens arbejdsevne kan udvikles via en behandlingsindsats eller andre beskæftigelsesrettede indsatser. Det er ikke et krav, at der kan peges på beskæftigelsesmål for udviklingen, eller der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet uden revalidering.

6. Ankestyrelsens prøvelse i revalideringssager

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 69, at Ankestyrelsen kan ”efterprøve retlige spørgsmål”. Det svarer som udgangspunkt til domstolenes efterprøvelse. Retssikkerhedslovens § 69 blev i 2002 præciseret. Den tidligere formulering (“... kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af kommunen ...”) havde ifølge bemærkningerne til lovforslaget⁹³ givet anledning til tvivl om bestemmelsens rækkevidde.⁹⁴

Det fremgik allerede af forarbejderne til retssikkerhedsloven fra 1997,⁹⁵ at ankeinstansernes prøvelse ikke skulle være snævrere end domstolenes, og at ankeinstansernes efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser i al væsentlighed skulle svare til den efterprøvelse, som domstolene og Folketingets Ombudsmand foretager af skønsmæssige afgørelser.

Om baggrunden for præciseringen i 2002 var endvidere anført, at ”Der er sket en udvikling i opfattelsen af domstolenes efterprøvelse i retning af en mere og mere intensiv prøvelse. Det er vigtigt, at grundlaget for prøvelsen i det sociale ankesystem præciseres, så det følger denne udvikling i domstolenes praksis.” Dette er næppe dækkende for den senere udvikling i domstolenes prøvelse af socialretlige sager,⁹⁶ eksempelvis i U.2013.2324H (hjemmehjælp)⁹⁷ og U.2013.2068H (revalidering), se nedenfor.

Revalideringsbestemmelsen (om en person er berettiget til revalidering) må nærmest karakteriseres som en vag/elastisk lovbestemmelse – en konkret behovsvurdering. I vejledningen til retssikkerhedsloven⁹⁸ er anført, at ”Det nærmere indhold af vage/elastiske lovbestemmelser afklares ved regelfortolkning, og den retlige prøvelse omfatter derfor alle afgørelsens elementer. For den type bestemmelser kan Ankestyrelsen f.eks. foretage en intensiv prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven, og om de faktiske omstændigheder er

korrekte.” Spørgsmålet er, om dette er dækkende for Ankestyrelsens prøvelse i revalideringssager.

Selv om formuleringen ”åbenbart urimelig” fra bistandslovens § 15 (“... kun tilsidesætte skønnet, hvis det er ulovligt eller åbenbart urimeligt”) ikke blev videreført i retssikkerhedslovens § 69, ses den stadig anvendt i afgørelser fra Ankestyrelsen efter lovens ikrafttræden i 1998. Ankestyrelsen tilsidesætter således ikke en afgørelse alene ud fra en overvejelse om, at afgørelsen har fået et urimeligt resultat, når afgørelsen i øvrigt er i overensstemmelse med lovgivningen.

I Ankestyrelsens principmeddelelse 17-20, sag nr. 2 (tidligere A-13-02) blev sagen behandlet med henblik på afklaring af, hvorvidt kommunens afgørelse var *ulovlig eller åbenbart urimelig* for så vidt angik skønnet over, at pædagoguddannelsen ikke var forenelig med ansøgers knælidelse. Ankestyrelsen fandt, ”at det af kommunen udførte skøn, hvorefter der ikke var grundlag for at ændre den tidligere lagte erhvervsplan i form af hjælp til gennemførelse af kontoruddannelse og i stedet yde revalideringsstøtte til pædagoguddannelsen, ikke kunne anses for ulovligt eller åbenbart urimeligt.”⁹⁹

Principmeddelelsen vedrører udmålingen – hvilke tilbud der tilgodeser revaliderens behov. Her er det skønsmæssige element givetvis større end for berettigelsen, hvor ”kommunerne er forpligtet til at yde revalideringshjælp, når betingelserne ... er til stede.”¹⁰⁰

I principmeddelelse O-3-97 fandt Ankestyrelsen det åbenbart, at en flygtning ikke var tilstrækkeligt kompenseret for sit sproglige handicap. Han søgte om fortsat støtte under de følgende 2 år, hvor han ville uddanne sig til informatikassistent. Ankestyrelsen fandt, at ansøger fortsat var omfattet af personkredsen for revalidering og berettiget til yderligere støtte. Principmeddelelsen er kasseret 15. juni 2009 med henvisning til, at den ikke længere har vejledningsværdi. Principmeddelelserne N-1-07 og A-27-02, jf. ovenfor, er kasseret i 2020 med henvisning til ”at praksis på området sidenhen er skærpet.” Disse principmeddelelser vedrører vurderingen af, om støtte efter den almindelige beskæftigelsesindsats er tilstrækkelig. Ankestyrelsen har anført, at der er sket en skærpelse af praksis, men prøvelsen er formentlig også blevet mindre intensiv.

6.1. Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis

Ankestyrelsen stadfæster en række kommuners afslag med begrundelsen: ”Ankestyrelsen er enig i kommunens vurdering af, at du ikke har ret til revalidering.” Som afgørende for resultatet anfører Ankestyrelsen: ”Vi lægger vægt på samme oplysninger og bruger samme regler som kommunen. Vi er også enige i de hovedhensyn, som kommunen har anført i begrundelsen for deres afgørelse.”¹⁰¹ Dette afklarer dog ikke, hvor intensiv prøvelsen har været.

93. Jf. L 169 2001-02 (2. saml.), alm. bem.

94. Jf. også Jon Andersen: De sociale klageinstansers prøvelse af kommunale afgørelser, J 2002.83.

95. Jf. L 228 1996-97, alm. bem. pkt. 6.3.

96. Jf. i øvrigt John Klausen: Prøvelse af socialretlige sager, U.2018B.57.

97. Jf. i øvrigt Trine Schultz og John Klausen: Retten til hjemmehjælp, U 2013B.360.

98. Jf. også vejl. nr. 9330 af 21. marts 2019, pkt. 287.

99. Tilsvarende i principmeddelelsen A-5-99.

100. Jf. L 30 1989-90, bem. til § 1 nr. 1 i ændringsforslaget.

101. Jf. eksempelvis J.nr. 21-33475, J.nr. 21-8482 og J.nr. 20-55252.

Om Ankestyrelsen anser vurderingen af, om en person er berettiget til revalidering som en (skønspregt) bevisvurdering eller som en egentlig skønsmæssig afgørelse, er uklart. Ankestyrelsen bruger vilkårligt formuleringen "kommunens skøn" og "kommunens vurdering". Eksempelvis: "Vi vurderer, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte *kommunens skøn* over, at du ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering."¹⁰² Og "Ankestyrelsen er enig i *kommunens vurdering* af, at du ikke er omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering."¹⁰³ Tilsvarende i forhold til om konkrete skånehensyn medfører, at der er behov for revalidering. "Det er vores vurdering, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte *kommunens skøn*, efter hvilket dine skånehensyn overfor stor fysisk belastning og ustrukturerede arbejdsforhold *ikke i sig selv* medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering ..."¹⁰⁴ "Vi finder ikke grundlag for at tilsidesætte *kommunens vurdering* af, at dine skånehensyn over for psykisk belastende arbejdsfunktioner og stressende arbejdsstillinger *ikke i sig selv* medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering ..."¹⁰⁵

Ankestyrelsen anvender også formuleringen "ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering", som anvendes af domstolene i forbindelse med skønspregede bevisvurderinger, se nedenfor. Eksempelvis er en afgørelse¹⁰⁶ begrundet med: "Ankestyrelsen vurderer, at du ikke har ret til revalidering. Vi vurderer, der *ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag* for at tilsidesætte kommunes vurdering af, at dine skånehensyn over for skulderbelastende arbejde, vådt arbejde og at arbejde i kulde *ikke i sig selv* medfører sådanne begrænsninger i din arbejdsevne, at du har behov for revalidering ..." I samme sag tilføjer Ankestyrelsen: "Vi finder samlet, at kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering af, hvad betydning din helbredsmæssige tilstand har for din arbejdsevne. Kommunen har i den forbindelse vurderet, at der er indsatser efter beskæftigelsesindsatsloven eller anden lovgivning, som kan være tilstrækkelige for, at du kan genindtræde på arbejdsmarkedet. Vi finder derimod ikke, at der er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering."

Ankestyrelsens prøvelse af, om ansøger kan vende tilbage til arbejdsmarkedet via de almindelige arbejdsmarkeds- og uddannelsesordninger, omfatter ikke en prøvelse af, om det er realistisk, at ansøger ved hjælp af andre konkrete indsatser kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. I en konkret sag¹⁰⁷ med en pædagog, der har været sygemeldt i 4 år (sygedagpenge og jobafklaringsforløb), lægger Ankestyrelsen "vægt på, at det ved henvendelse fra en borger om hjælp er op til kommunen at vurdere alle de mu-

ligheder, der findes for hjælp efter den sociale lovgivning, og dermed i det enkelte tilfælde vurdere om og i givet fald hvilken indsats, der skal iværksættes. Vi lægger også vægt på, at du lider af astma, fibromyalgi og følger efter en hjernerystelse. Du har skånehensyn i form af, at du ikke kan være i et arbejdsmiljø med støv, røg eller med luftbårne bakterier. Du kan ikke udføre fysisk udfordrende arbejde. Du har lysfølsomhed, hvorfor du ikke kan ..." Pågældende er automatisk overgået til et jobafklaringsforløb ved ophøret af sygedagpenge. Ankestyrelsen foretager dog ikke en nærmere prøvelse af, om det er realistisk, at konkrete indsatser i jobafklaringsforløbet medfører, at pågældende kan vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Ankestyrelsens prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven (om der er behov for revalidering), og om de faktiske omstændigheder er korrekte, er tilsyneladende blevet mindre intensiv.

6.2. Domstolsprøvelsen

Retten til revalidering beror på en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp i det enkelte tilfælde. Denne vurdering forudsætter en række bevisvurderinger af skønsmæssig karakter. Disse bevisvurderinger af skønsmæssig karakter har betydelige lighedspunkter med de bevisvurderinger, der foretages ved vurderingen af retten til førtidspension.

Det følger af fast højesteretspraksis, at der skal foreligge et sikkert grundlag for at tilsidesætte Ankestyrelsens afgørelse om retten til førtidspension. Det kom første gang til udtryk i U.2000.645H og U.2001.768H, hvor Højesteret i præmisserne anfører, at det ved prøvelse af Ankestyrelsens afgørelse skulle tages i betragtning, at de administrative myndigheder gennem behandling af et stort antal sager har en særlig erfaring i at foretage de pågældende bevisvurderinger. Der skal derfor foreligge et sikkert grundlag, for at domstolene kan tilsidesætte en administrativ afgørelse om førtidspension. I U.2000.645H fandt Højesteret på grundlag af det foreliggende godtgjort, at A's erhvervsevne varigt var nedsat med omkring 2/3, og at A således ikke – som forudsat i Den Sociale Ankestyrelsens afgørelse – kunne klare et halvdagsarbejde. Hverken Revaliderings- og Pensionsnævnet eller Den Sociale Ankestyrelse havde på noget tidspunkt anmodet om, at der blev foretaget yderligere undersøgelser vedrørende A's erhvervsevne i form af revalidering, arbejdsprøvning eller lignende.

At bevisvurderingen ikke kun må bygge på en ensidig bedømmelse, men også skal inddrage en vurdering af det komplementære faktum ses også i en utrykt Østre Landsrets dom af 24. august 2004 (B-1378-03), hvor en revaliderend ønskede hjælp til revalidering til folkeskolelærer. Landsretten bemærkede, at domstolsprøvelsen af Ankestyrelsens afgørelse omfatter tillige en bedømmelse af, om revalideringsformålet i A's tilfælde kunne opnås ved mere kortvarige foranstaltninger, selv om denne bedømmelse blandt andet beror på bevisvurderinger af skønsmæssig karakter. De administrative myndigheder havde givet afslag med henvisning til, at revalideringsformålet kunne

102. Jf. J.nr. 20-16237 og tilsvarende i bl.a. J.nr. 20-25912.

103. Jf. J.nr. 21-8815 og tilsvarende i bl.a. J.nr. 21-995.

104. Jf. J.nr. 20-33245.

105. Jf. J.nr. 20-40926.

106. Jf. J.nr. 21-8164.

107. Jf. J.nr. 20-53725.

opnås ved mere kortvarige foranstaltninger. Ankestyrelsen havde dog ikke under sagen søgt at begrunde eller underbygge sin vurdering af, at revalideringsformålet i det konkrete tilfælde kunne opfyldes ved mere kortvarige foranstaltninger. På den baggrund fandt landsretten at måtte lægge til grund, at revalideringsformålet i revaliderens tilfælde ikke kunne opnås ved korterevarende foranstaltninger.

I U.2013.2068H om berettigelse til revalidering fandt Højesteret, "at de momenter, der er tillagt betydning af Ankestyrelsen ved vurderingen, er i overensstemmelse med ordlyden af, formålet med og forarbejderne til § 46 i lov om aktiv socialpolitik. Det forhold, at Ankestyrelsens tidligere praksis sammenkædede adgangen for en faguddannet person til at modtage revalideringsydelse med manglende mulighed for at opnå beskæftigelse inden for personens hidtidige fag, findes derfor ikke at være til hinder for indførelse af en mere restriktiv praksis." Dommen synes at forudsætte et relativt frit skøn, hvor Ankestyrelsen har en betydelig frihed til at fastlægge praksis for tildelelse af revalidering, herunder til at ændre praksis. Sagsøger var en 24-årig frisør med eksem, som havde arbejdet 2 år inden for sit fag og ikke kunne fortsætte på grund af lidelsen (principmeddelelse 16-20, sag nr. 2 (tidligere 227-09)). Revalidering blev ikke anset som nødvendig for, at ansøger kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ansøger havde via sin uddannelse og erhvervsmæssige erfaring opnået kompetencer og ressourcer, der kunne bringe hende tilbage på arbejdsmarkedet uden revalidering. Den konkrete sag var i overensstemmelse med tidligere praksis og ikke udtryk for en egentlig praksisændring, faginvalditet har aldrig i sig selv medført berettigelse til revalidering, jf. ovenfor om bedømmelsesgrundlag og principmeddelelse O-107-95.

Der er ikke andre trykte domme om berettigelsen til revalidering og så vidt vides heller ingen utrykte. Ankestyrelsens ikke offentliggjorte praksis tyder på en ensidig bevisbedømmelse, hvor der ikke foretages en nærmere prøvelse af, om der konkret er en realistisk mulighed for at blive selvforsørgende uden revalidering, jf. ovenfor om dokumentationskrav og bevisbedømmelse. Uanset Højesterets bemærkninger i U.2013.2068H kan det ikke udelukkes, at domstolene vil tilsidesætte nogle af Ankestyrelsens afgørelser, hvor bevisbedømmelsen og dokumentationskravet har betydelige lighedspunkter med U.2000.645H.

7. Afslutning – retspolitiske overvejelser

Tildelingsbetingelserne for revalidering har været de samme i snart 50 år, hvor det afgørende skulle være en faglig/objektiv vurdering af, om en person har behov for hjælp til revalidering på grund af nedsat arbejdsevne, og kommunen er forpligtet til at yde hjælpen, hvis tildelingsbetingelserne er til stede.

Ankestyrelsens praksis er skærpet betydeligt. Der er dels sket en skærpelse via principmeddelelser, herunder ved kassation af tidligere principmeddelelser, og dels en skærpelse af den ikke offentliggjorte praksis i forhold til

offentliggjorte principmeddelelser. Bevisbedømmelsen og dokumentationskravet for berettigelse til revalidering er også skærpet.

Ankestyrelsens praksis er, at en person kun er i målgruppen for revalidering, hvis det kan udelukkes, at borgeren kan klare arbejdsfunktioner indenfor enhver form for ufaglært arbejde. Det er ikke afgørende, om der er en realistisk forventning om, at borgeren vil kunne fastholdes eller komme ind på arbejdsmarkedet. Sociale forhold og deres betydning for vurderingen af arbejdsevnen, herunder om der foreligger en socialt fastlåst situation, får dermed ingen eller kun meget begrænset betydning, tilsvarende med forebyggelsesaspektet – om det er realistisk, at borgeren mere varigt kan fastholdes på arbejdsmarkedet. Den konkrete vurdering af, om "personen ikke ved hjælp af andre tilbud eller ordninger kan få tilknytning til arbejdsmarkedet,"¹⁰⁸ er reduceret til, om dette kan udelukkes.

Tendensen i Ankestyrelsens praksis er gået mod en mindre intensiv prøvelse i revalideringssager. Ankestyrelsen tilsidesætter kun kommunens vurdering af, om skånehensyn medfører sådanne begrænsninger i arbejdsevnen, at der er behov for revalidering, hvis der er et (meget) sikkert grundlag. Tilsvarende ved vurdering af, om andre indsatser efter beskæftigelsesindsatsloven eller anden lovgivning er tilstrækkelige for at genindtræde på arbejdsmarkedet. Tendensen synes dermed at gå mod en mindre intensiv prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven. Der vil i praksis næppe være kommunale afslag på berettigelse til revalidering, der kan forventes omgjort af Ankestyrelsen. Selv for de kommuner, der reelt har afskaffet revalidering, er alle afslag også blevet stadfæstet.

En særlig problemstilling opstår, når kommuner ønsker at minimere udgifterne til revalidering inden for lovens ramme, hvor kommunerne reelt bruger Ankestyrelsens prøvelse til at fastsætte minimumsniveauet. Statsforvaltningen Midtjylland gennemførte i 2012 en undersøgelse,¹⁰⁹ der viste, at nogle kommuner bevidst prøvede grænserne af med deres afgørelser. Nogle kommuner udtrykte på forskellig måde det synspunkt, at ikke enhver ankeafgørelse, der underkender en kommunal afgørelse, repræsenterer en fejl, der burde være undgået. For eksempel skrev en kommune, "at der både politisk og administrativt er et ønske om at prøve grænserne af, idet der har skullet findes besparelser på beskæftigelses- og socialområdet."

Selvom Ankestyrelsen (kun) kan efterprøve retlige spørgsmål, indebærer domstolenes tilbageholdenhed i prøvelsen, at Ankestyrelsen udfylder en betydelig retsskabende rolle for kommunerne. Når Ankestyrelsens prøvelse nærmer sig domstolenes prøvelse også for konkrete faglige vurderinger af behovet for hjælp efter revali-

108. Jf. L 209 2018-19, bem. til § 142.

109. Jf. Udtalelse fra Statsforvaltning Midtjylland, Kommuners behandling af sager efter beskæftigelses- og sociallovgivningen, 30. marts 2012, www.ast.dk.

deringsbestemmelsen, flyttes denne retsskabende rolle til den enkelte kommune. Dette udfordres dog af, at kommuner ikke (altid) træffer afgørelser ud fra deres særlige erfaring og ekspertise med skønspregede vurderinger, men ud fra en antagelse om, hvor grænsen går for, om en afgørelse vil blive underkendt af Ankestyrelsen.

De kommunale forskelle i tildelingen af revalidering er meget store, og der er et stort element af tilfældighed over, om en person tilkendes revalidering eller ej, hvilket bl.a. afhænger af pågældendes bopælskommune. Revalideringsordningen er reelt blevet en beskæftigelsespolitisk foranstaltning, som kommuner frit kan vælge, om de vil bruge. Selvom dette ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, har det ikke givet anledning til reaktioner overfor kommuner.

Det meget store fald i brugen af revalidering igennem en årrække og de store kommunale forskelle i tildelingen

må i betydelig grad henføres til Ankestyrelsens praksis. Dels har Ankestyrelsens offentliggørelse og kassation af principmeddelelser givet anledning til uklarhed. Og dels er der særligt i den ikke offentliggjorte praksis en tilbageholdenhed i prøvelsen, der medfører en helt ekstraordinær høj stadfæstelsesprocent.

Det nærmere indhold af den vage/elastiske revalideringsbestemmelse skal afklares ved regelfortolkning, og den retlige prøvelse burde derfor omfatte alle afgørelsens elementer. Ankestyrelsen kunne f.eks. foretage en intensiv prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven, og om de faktiske omstændigheder er korrekte. Dette sker kun i begrænset omfang.

Spørgsmålet er, om ankesystemet på det sociale område faktisk skaber den retsbeskyttelse, som oprindeligt var forudsat, eller om det måske igen er relevant at overveje ankesystemets funktion og prøvelse.